

长三角推进高水平制度型开放的路径研究

——基于南京江北新区的实践探索

王彦芳 黄胜平

江南大学商学院 江南大学商学院孙治方经济科学研究院 无锡经济学会

摘要：党的二十大报告将以规则、规制、管理、标准等为核心内容的制度型开放作为我国高水平对外开放的重中之重，为提升长三角地区开放发展水平提供了重要的战略引领。本文在系统剖析南京江北新区具体实践成效的基础上，结合长三角制度型开放过程中存在的问题，从完善市场化机制、扩大服务业开放、优化边境后规则、加强标准互通等方面提出长三角地区高水平开放发展的对策建议。

关键词：制度型开放；自贸试验区；长三角地区；南京江北新区

基金：2022 年江苏省社科基金青年项目“价值链视角下数字化转型赋能江苏传统产业升级的机制与对策研究”（编号 22EYC015）的阶段性成果

21 世纪以来，西方发达国家不断将制度型规则纳入多边谈判议题，全球“规则之争”“制度之争”日益激烈。2022 年 10 月，党的二十大报告指出要“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”，这是制度型开放首次被写入报告中。制度型开放强调国家间投资与贸易“契约”的协调性与开放性，通过主动对标高水平、高标准自贸协定，缩小制度差距，提升国内外规则、制度治理能力与话语权。从广度来看，制度型开放主要涵盖规则制定、治理能力、标准控制等内容；从深度来看，制度型开放是更深层次的“境内开放”。制度型开放不仅要实现规则、规制、标准等“引进来”，而且要实现其“走出去”，这两个方面的本质都是国内制度与国际制度的对标、融合。作为江苏省自由贸易试验区和唯一的国家级新区，南京江北新区在制度型对外开放方面进行了有益探索和实践，取得了显著成效，对于长三角其他地区推进制度型开放提供了有益借鉴。

一、南京江北新区制度型开放的实践成效

截至 2022 年 10 月底，南京江北新区累计形成了 160 多项含金量高、针对性强、受企业欢迎的制度创新成果，其中 5 项成果在全国复制推广，31 项成果在全省复制推广，“生物医药集中监管与公共服务平台”和“知识产权交易融资服务运营平台”入选国务院服务贸易创新发展试点“最佳实践案例”。

（一）规则制定与对标

1. 打造“知识产权交易融资服务运营平台”以对接国际新规则

为进一步对标高标准知识产权保护规则，南京江北新区积极打造“知识产权交易融资服务运营平台”，通过金融实名认证、司法电子存证等技术手段，将知识产权所有权转化成知识产权数字资产。同时，通过“区块链存证+公证存证”，知识产权实现在线快速登记存证，解决了专利申请、版权登记、线下公证中存在的时间、成本和保密性问题，为企业提供知识产权“确权—

交易—运营—维权—融资”全生命周期的一站式服务。目前，“知识产权交易融资服务运营平台”正积极链接北美地区，开拓“国内出、国外入”的新局面，在合法合规的前提下逐步扩大知识产权国际化交流合作。

2. 建设数字贸易交易促进平台以推进数字服务贸易创新发展

建设数字贸易交易促进平台，加快培育数字金融、数字医疗、跨境电商等新业态、新模式，以此加速数据的共享和自由流动，提升数字服务贸易的开放质量。同时，搭建跨境贸易数字生态链公共服务平台，省跨境电商公共服务平台以及跨境电商金融综合服务系统。为解决跨境电商出口企业无法及时出口退税的难点问题，启动“海外仓离境融”项目，打造“天智云”企业出口退税申报平台，探索“市场采购+跨境电商”对外贸易新模式，为南京江北新区发展数字外贸、探索跨境贸易发展新模式奠定了基础。

3. 推出“生态眼”智慧平台支撑环境规则的高标准、严要求

严格加强风险防范能力，优化环境治理体系，在此过程中形成了一系列制度型创新成果。以长江生态大保护为例，创新推出“生态眼”智慧平台，利用数据分析和人工智能等手段，实现“生态眼”感知数据增值，建立综合智慧管控和决策辅助体系，形成长江经济带高质量发展的“决策大脑”。“‘生态眼’助力长江大保护”案例，融合18个市级涉江部门24个信息化系统，是江苏省唯一入选商务部自贸试验区第四批18个“最佳实践案例”。对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）环境规则，着力打通“水里”“岸上”“天空”监测壁垒，及时打击非法捕捞、非法采砂行为，打造长江南京段“最强生态大脑”，为建设绿色生态带、转型发展带、人文景观带、严管示范带提供有力支撑。

（二）规制与管理创新

1. 国际化方面

主动对标世界银行全球营商环境评价指标体系，加快推动规制变化和制度优化，在集聚国际高端人才与外资企业合作等方面展开积极探索。通过建设创新创业“人才自由港”，加大海外科技人才招引与集聚力度，支持海外人才离岸创新创业，给予在南京江北新区海外人才飞地创新创业的外籍人才相关支持政策。此外，举办高水平“云招商”大会、城市会客厅—中欧国际产业合作论坛，搭建完善境内外企业合作机制与平台。与此同时，印发《自贸区南京片区外商投资股权投资类企业试点暂行办法》，开展合格境外有限合伙人（QFLP）试点，采取更为宽广、更大力度的鼓励和支持。

2. 法治化方面

进一步健全外商投资反垄断审查、国家安全审查、国家技术安全清单管理、外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，完善立法、健全司法，加强知识产权保护，加大对假冒伪劣和侵权行为的查处力度，健全外企投诉工作网络，有效维护外商合法权益。不仅如此，南京江北新区还通过定期举办企业合规与法治宣传工作推进会，召开江苏自贸区南京片区法治营商环境建设高端论坛，有效化解经营中的合规风险，并以此为突破口，以营造法治化营商环境为落脚点，将保护“市场主体”合法权益落到实处。通过建立江苏自贸区南京片区宁港国际商事调解中心，探索并建立国际化、法治化、便利化的争端解决机制。

3. 市场化方面

南京江北新区按照产权中性、竞争中性和规制中性原则，不断完善公平竞争审查和公正监管制度，主动开放国内贸易市场，加快推动国内服务业对外开放和国内服务业体制适应性改革。按照“法无禁止即可为”的原则，高标准落实外商投资准入负面清单和市场准入负面清单，探索建立清单事项与现有行政审批流程衔接机制。同时，加快完善企业市场退出机制，设立企业“休

眠”制度与“执破融合”创新制度，促进实现重整再生。与此同时，健全企业破产“府院联动”工作协调机制，加强法院与行政审批、市场监管、税务等部门的联动，建立破产预警机制，有序推进破产涉不动产事项等相关协调联动机制建设。

4. 便利化方面

创新推出“无证明”自贸试验区、“无港无场”等措施，改革监管模式，提升监管效率。一方面，搭建智慧办税平台实现全流程智能服务，构建以政银科技贷款为核心，涵盖科技创新基金、科技保险、科技担保等多条线的科技金融“1+N”服务体系，推进江苏省综合金融服务平台江北子平台建设。发挥“融小北”线上顾问、远程服务优势，推动“新融创·江北新区园区保”项目扩容，提升企业营商环境便利化水平。另一方面，实施“无证明”自贸试验区创新举措，加强事中事后监管等方式分类实施改革。“无港无场”开放路径紧扣重点领域制度创新，推进研发物品便捷通关试点。

（三）标准控制与竞争

1. 主动对标国际高标准

积极建设省级知识产权服务业集聚区，引进高端品牌知识产权服务机构、金融机构，培育知识产权质押融资、证券化、保险等业态，深化专利代理机构执业许可审批告知承诺制试点，深化知识产权金融创新中心建设，围绕知识产权运营开展制度创新，支持区块链、大数据等新技术在知识产权金融领域中的应用，探索多领域、多元化知识产权金融服务创新。以贯彻落实新《中华人民共和国标准化法》《江苏省标准监督管理办法》为契机，通过深入走访区内重点企业，邀请英国标准协会（BSI）有关专家进行标准化知识培训，提升企业标准化知识水平和标准化战略意识。同时，在基层政务公开、餐饮服务、生物医药、轨道交通等领域广泛开展标准化试点示范。

2. 加快标准制定与“走出去”步伐

南京江北新区发挥自贸试验区南京片区、国家级新区、苏南国家自主创新示范区“三区叠加”优势，采取一系列举措持续推进标准国际化战略，如召开自贸试验区南京片区标准化工作推进会，在解读《标准助推中国（江苏）自由贸易试验区南京片区高质量发展工作方案》及相关政策规定时，鼓励企业负责人分享主导制定国家标准的经验做法与心得体会，围绕标准化工作现状、标准化活动发展以及企业标准化工作模式进行专题授课，成效显著。在5G领域，以华为、中兴、大唐为代表的中国企业在欧洲电信标准化协会（ETSI）声明的必要专利数量合计超过30%，占比居全球5G国际专利申请首位。

二、长三角地区制度型开放存在的问题

目前，长三角地区在推进制度型开放过程中仍然存在制度创新受限、贸易规则滞后、协同联动不足与标准国际化战略缺乏等一系列亟待解决的问题。

（一）制度创新乏力，创新空间受限

相比长三角设立自贸区的地区而言，未设自贸区的城市大多则面临着由于政策、制度配套不完善而导致的制度创新乏力、发展空间受限等问题。出口退税费时费力，报关等环节时间成本高、程序繁琐，对于外资缺乏吸引力；非自贸区内政策和营商环境优惠力度有限，难以吸引外资设厂；企业融资低效且繁琐，缺少多元化的跨境融资渠道，融资成本较高；缺乏先行先试机会，制度创新受限，没有改革探索权。此外，长三角部分地区港口发展仍面临吞吐能力低、功能单一等问题，港口基础设施水平无法支撑进一步对外开放发展的需求。

（二）壁垒严重，服务贸易规则滞后

较之于《服务贸易总协定》（GATS），《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）采取负面清单方式所作出的具体承诺，大幅提高了服务领域的开放水平，且相比于《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），CPTPP 对透明度的要求更加严格，禁止数据本地化，限制政府数据保护主义行为，除涉及个人隐私和公共安全问题外，要求实现数据的自由流动。而在中国最新签订并生效的 RCEP 中仅涉及“不得阻止以电子方式跨境传输信息”等数字贸易规则。长三角地区服务贸易尤其数字贸易规则方面与美国、欧盟等发达经济体尚存在一定差距，数据价值发挥不充分、知识产权规则不完善、跨境数字贸易规则体系亟待建立。

（三）联动不足，统一制度规划缺失

尽管国务院发布了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，但长三角各地区之间开放发展仍缺乏联动协作机制，尤其在跨境电商、市场采购等新兴贸易领域。以江苏为例，江苏自贸区南京片区、苏州片区与连云港片区三个自贸区在跨境电商领域各自为政。三大自贸区的规划都是以各市为单位进行规划，其电商、物流等规划也都是嵌入各自的自贸区发展规划中，而相互联系较少，并没有实行统一的跨境电商规划，以致三者之间无法在出口产品规划、进口商品规划以及物流规划中做到统一，导致南京片区、苏州片区与连云港片区缺乏联动与分工协作，甚至出现在跨境进出口方面相互竞争的局面，资源配置效率大打折扣。事实上，南京片区、苏州片区与连云港片区各具特色，竞争优势也存在明显差异，但由于缺乏统一规划，尚未形成对外开放发展的合力。

（四）立法陈旧，标准国际化战略缺乏

为履行 RCEP 与《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，我国进行了大规模的修法，在很大程度上达到 CPTPP 对于知识产权保护的高标准，但仍有以下差距：一是未注册驰名商标的跨类保护；二是农用化学品未披露试验数据保护；三是专利宽限期情形和期间需要进一步扩大；四是在判断具有商业规模的蓄意盗版行为时，将“为商业目的或经济目的”作为认定条件；五是地理标志体系化保护；六是执法措施与惩罚力度有所差距。而且，与发达国家相比，我国仍旧缺乏完整的标准国际化战略，技术标准国际化不仅面临着缺乏完整的应用支撑体系和复杂国际环境的障碍，而且遭到欧美发达国家的围追堵截。

三、长三角地区进一步制度型开放的推进路径

长三角地区仍要不断探索规则、规制、管理和标准等方面的制度型开放创新，通过完善市场化机制、扩大服务业开放、优化边境后规则、加强标准互联互通，进一步扩大高水平对外开放。

（一）完善市场化机制，探索要素跨境自由流动

长三角各地区需积极参与要素跨境流动规则制定，促进人才、资金、技术、数据等要素自主有序流动，完善事中事后监管体制机制，进一步激发市场活力，缩小自贸区与非自贸区之间要素流动壁垒。以人才流动为例，建设创新创业“人才自由港”，加大海外科技人才招引与集聚力度，支持海外人才离岸创新创业。非自贸区试点城市亦可借鉴南京江北新区关于外国人来华工作许可信用管理服务办法，设立聘用外国人“白名单”，放宽年龄、学历限制，延长许可期限、鼓励引进科技项目负责人、给予地方鼓励性积分五大升级优惠政策。

（二）扩大服务业开放，聚焦重点领域开展压力测试

对标 CPTPP、RCEP 服务贸易相关规则，探索实施跨境服务贸易负面清单管理制度，对负面清单外通过跨境交付、境外消费、自然人移动等方式实施的跨境服务贸易，按照境外服务及服务提供者与境内服务及服务提供者待遇一致原则实施管理，进一步

放宽服务业市场准入限制。积极争取相关政策支持，在金融、电信、教育、法律、医疗等服务业领域加大开放力度。立足于数字化转型大背景，建设数字贸易交易促进平台，培育数字金融、数字医疗、跨境电商等新业态、新模式。同时，探索数字资产交易，打造知识产权金融交易服务运营平台，利用区块链、大数据等技术开展版权、专利及商标等数字资产的确权、评估和交易，发展数据资产评估、大数据征信、质押、融资等配套业态。

（三）优化边境后规则，协同打造国际一流营商环境

对标 CPTPP、RCEP 知识产权相关规则要求，加强长三角各地区之间的制度规则协作联动，协同打造市场化、法治化、国际化、便利化的营商环境。在全面清理证明事项的基础上，一方面，建设长三角一体化大数据中心，借鉴山东自贸试验区“集约化送达服务”的做法，协同提升营商环境法治化和便利化水平；另一方面，坚持竞争中性原则，统一制定反垄断执法体制机制，充分发挥相关法律机构优势，提升各地区应对和解决竞争中性国际争端的能力。可借鉴陕西自贸试验区的做法，建立国际商事争端“融解决”机制，鼓励引导争端双方采用仲裁或调解等方式快速达成和解，同时，有效保护隐私和商业机密。

（四）加强标准互联互通，完善标准国际化战略

应加强与《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）、CPTPP 等高标准规则的互联互通，参照国际通行商务规则，调整国内贸易投资体制、税制及税率水平、自贸区政策和海关监管体制，构建既符合我国国情又适应国际惯例的环境保护、劳工条件、引资政策、技术门槛、本土化程度、争端协调机制等国际贸易投资标准及风险防御体系。在这些领域，南京江北新区可充分利用战略与政策优势，积极开展先行先试，具体可借鉴辽宁沈阳的“首席标准官制度”，构建企业标准化人才队伍，以此提升企业标准化管理和工作水平。同时，依托经济内循环，加强与沿江经济功能区的标准化战略协作与互动，加快形成一批具有可复制性与可推广性的制度型创新成果。

参考文献

- [1] 曾文革,刘叶.《中欧全面投资协定》与 CPTPP 环境保护条款的比较及启示[J].国际商务研究,2022,13(01):98-106.
- [2] 李晗.数字经济助推江苏产业转型升级对策研究[J].江南论坛,2023(05):24-28.
- [3] 凌永辉.习近平经济思想的新开放发展观[J].上海经济研究,2023(04):30-41.